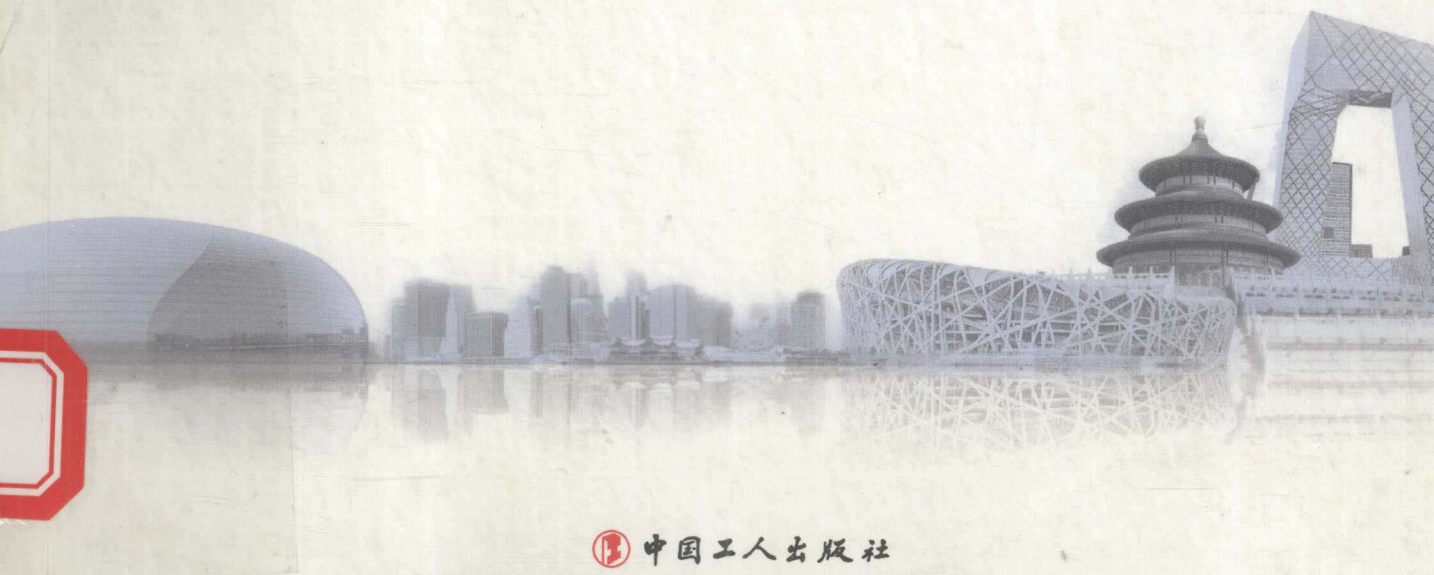


北京市 社会发展报告 2015

2015 Annual Report On Beijing' Social Development

面向“十三五”的社会发展

霍景东 主编



中国工人出版社

北京市 社会发展报告 2015

2015 Annual Report On Beijing' Social Development

面向“十三五”的社会发展

霍景东 主编

 中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京市社会发展报告2015 / 霍景东主编. —北京: 中国工人出版社, 2015.11
ISBN 978-7-5008-6273-4

I. ①北… II. ①北… III. ①社会发展—研究报告—北京市—2015 IV. ①D671

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第258527号

北京市社会发展报告2015

出 版 人 芮宗金
责任编辑 朱 鹏
责任校对 孙迺伟
责任印制 栾征宇
出版发行 中国工人出版社
地 址 北京市东城区鼓楼外大街45号 邮编: 100120
网 址 <http://www.wp-china.com>
电 话 (010) 62350006 (总编室) (010) 62005039 (出版物流部)
(010) 82075935 (工会与劳动关系分社)
发行热线 (010) 62004002 (010) 82081553 (传真)
经 销 各地书店
印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
开 本 889毫米×1194毫米 1/16
印 张 13.75
字 数 300千字
版 次 2015年12月第1版 2015年12月第1次印刷
定 价 39.00元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社出版物流部联系更换
版权所有 侵权必究

《北京市社会发展报告 2015》 课题组

课题组总负责人：

王景山，北京市经济与社会发展研究所所长

课题组执行负责人：

霍景东，社会研究部副部长

课题组执笔人：

荀怡、段婷婷、冯丹、刘烨、陈洪磊、赵晶晶、宋小飞

前 言

当前，北京进入了由集聚要素求发展到疏解功能促发展的阶段，2015 年是“十二五”的收官之年，也是谋划“十三五”的关键之年，而且“十三五”时期是京津冀协同发展、首都功能定位战略调整、国际一流和谐宜居之都建设的关键战略期，全新的发展阶段，需要全新的发展视角和思路。因此，《北京市社会发展报告 2015》将“面向‘十三五’的社会发展”作为主题，对北京社会事业发展进行深入分析研究，以期为北京市“十三五”社会发展提供决策参考。

全书由总报告和专题报告共计 11 篇研究报告组成。总报告以“推动社会公共服务均等化，建设国际一流和谐宜居之都”为题，分析了北京基本公共服务发展历程，并从从财政投入、产出规模、覆盖人群、服务质量等维度，重点分析了公共教育、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、基本住房保障以及公共文化体育六大领域均等化水平，并结合国际一流和谐宜居之都建设的要求，提出了推动公共服务均等化的建议：包括建立基于常住人口现状的财政投入机制，促进基本公共服务供给标准化、精细化，全面深化改革，打破部门利益与制度障碍，加强市级统筹的力度及科学性，释放政策空间，激发郊区县基本公共服务提质保量的活力，推动社会资本进入社会领域，推动京津冀公共服务一体化发展，创新产城融合发展模式等。分报告主要聚焦医疗卫生、教育、文化体育、养老社保和人口发展调控等领域，选择该领域的一个重点、难点问题进行深入分析。在知识经济、服务经济时代，社会公共服务具有生产性和消费性双重属性，既关系民生，又影响经济发展，是区域软实力的重要体现。希望本书能够对关注、关心北京社会事业发展的各界同仁以启发和帮助。

总报告

推动社会公共服务均等化，建设国际一流和谐宜居之都	1
--------------------------	---

医疗篇

第一章 北京非基本公共服务发展研究——以北京医疗服务业为例	24
第二章 北京市社区卫生收支两条线管理实施效果研究	45

教育篇

第三章 北京教育改革效果和路径研究	60
第四章 北京民办教育社会发展研究	91

养老和社会保障篇

第五章 “老龄社会”下北京养老服务发展研究	118
第六章 北京社会保险可持续发展研究——以城镇职工医疗保险为例	135

文化体育篇

第七章 北京建设国家文化中心的路径与措施	156
第八章 北京市群众体育现状问题及对策研究	178

人口发展篇

第九章 北京市人口调控思路及对策研究	192
第十章 北京市人口调控的路径选择——在京津冀协同发展的视角下	202

后 记	213
-----	-----

总报告

推动社会公共服务均等化，建设国际一流和谐宜居之都

北京市基本公共服务发展研究课题组*

当前，北京进入了落实首都城市战略定位、推动京津冀协同发展、适应和引领经济发展新常态的新阶段，但面临着人口资源矛盾突出，大城市病问题凸显，功能布局不合理，公共服务发展不均衡等突出挑战。推动教育、医疗等基本公共服务均等化，大力解决群众关心的热点、难点问题，对于落实“四个中心”的新定位，实现全面小康，建设国际一流的和谐宜居之都具有重要的意义。

一、社会公共服务是国际一流和谐宜居之都的重中之重

社会公共服务具有生产性和消费性双重属性，既关系民生，又影响经济发展，是区域软实力的重要体现。从民生属性来看，社会公共服务是居民生存、发展权的基础，社会公共服务发展是否均衡，是社会各系统、各阶层和谐共处的重要保障，社会公共服务体系是否完备，是城市是否和谐宜居的风向标。从生产属性看，随着知识经济、服务经济时代的来临，包括社会公共服务、生态环境等在内的区域软实力，对产业布局、经济社会协调发展的影响更加重要。因此，推动社会公共服务发展不仅是保障民生，实现全面小康的前提条件，还影响着社会整体生产力发展水平，是提升区域高端要素吸引力的重要保障，也是建设国际一流和谐宜居之都的必然要求。

（一）国际一流和谐宜居之都的主要内涵

“和谐”是我国社会主义核心价值观的重要组成部分，也是中国传统文化的基本理念。党的

* 北京市基本公共服务发展研究课题组，组长：王景山。成员：霍景东、荀怡、段婷婷、冯丹、刘烨、陈洪磊。本报告由刘烨等执笔完成。

十六大报告第一次提出将“社会更加和谐”作为重要目标。“宜居”即适宜居住。1996年联合国第二次人居大会提出了城市应当是适宜居住的人类居住地的概念。《北京市城市总体规划(2004~2020年)》(以下简称《规划》)首次提出了北京市发展成为“宜居城市”的目标定位。根据中国《宜居城市科学评价标准》，宜居城市的主要内容包括：社会文明、经济富裕、环境优美、资源承载、生活便宜、公共安全等六个方面。实现全面小康是和谐社会的目标，也是北京建设国际一流和谐宜居之都的应有之义。党的十八大报告提出的全面建成小康社会的目标中指出，到2020年总体实现基本公共服务均等化，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，教育现代化基本实现；社会保障全民覆盖，人人享有基本医疗卫生服务等。

建设国际一流的和谐宜居之都，对北京提出了比和谐社会、宜居城市和全面小康更高的标准和要求。国际一流的和谐宜居之都首先要安全稳定，让全体居民有安全感；群体之间、城乡之间、区域之间的差距逐步缩小，社会保障全面覆盖，形成有效的“安全网”，全体居民都能公平地享受基本公共服务，各类群体和谐共处；社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实；经济发展健康平稳，居民充分就业，城乡收入稳步增长；具有完善的基础设施、公共服务设施，交通高效便利，社会服务、生活服务规范高效，居民生活便捷舒适；城市开放、包容，充满活力，各类社会组织健康规范，政府、市场和社会共促发展，各方面积极因素得到广泛调动；城市具有良好的人文氛围，生态环境优美宜居。总结起来，应包括以下内容：安定有序、公平正义、民主法治、经济繁荣、生活便捷、生态优良、充满活力、文明包容。

（二）大力推动社会公共服务建设，是建设国际一流和谐宜居之都的重要保障

当前，北京建设国际一流和谐宜居之都，还面临诸多挑战。大医院“看病难、看病贵”的问题还没有根本缓解；优质教育资源的不均衡在短期内还无法消除；老年扶养比持续上升，劳动年龄人口的负担日益加重，社会保障的负担也逐步显现；传统与现代、后现代文化交织冲突，在日益激烈的竞争中，彰显北京文化魅力任重道远；体育设施结构布局需要优化，体育科学指导不足，在体育人才，青少年培养，体育消费和产业发展，体育场馆及赛事运营等方面距离国际体育中心城市还有较大差距；人口资源环境矛盾严峻，大城市病突出，区域发展不协调；等等。应对这些挑战，需要进一步完善社会公共服务体系，促进公共服务均衡化发展；进一步深化社会公共服务领域的改革，鼓励社会资本投入，促进公共服务多元化。

（三）大力发展社会公共服务，是建设国际一流和谐宜居之都的重要途径

一是安定有序、公平正义是和谐宜居的重要前提。完善社会保障制度顶层设计，促进其公平、可持续地健康发展，有利于促进社会公平和安定。推动基本社会公共服务均等化，让居民公平地享有公共服务，是实现公平正义的重要途径。建设国际一流的和谐宜居之都，不仅要实现人与人之间、人与自然的和谐，还要使社会各方面的利益关系得到妥善协调，社会公平和正义得到切实维护和实现；不仅要通过经济发展奠定生产力和物质基础，同时，应该更加注重解决发展不平衡问题，更加注重发展社会事业，推动经济社会协调发展。二是生活便捷、文明包容是国际一流和谐宜居之都的重要方面。大力发展公共卫生和医疗、养老等社会公共服务，能提高居民生活的便

宜程度。通过大力发展教育、文化体育等公共服务，可以营造良好的城市人文氛围。三是充满活力是和谐宜居之都的重要特征。深化社会公共服务体制机制改革，是建设国际一流的和谐宜居之都的必由之路。鼓励社会资本投入，促进社会资本以多种方式参与社会公共服务管理运营，形成政府、市场和社会共同参与，全社会共同推动社会建设的良好局面，让北京成为万众创新、充满活力的国际化大都市。

二、北京市基本公共服务发展历程

根据对基本公共服务的认识水平和发展程度，可以大致把北京市基本公共服务均等化的发展历程分为四个阶段：

第一阶段：2003年以前，公共服务的理念尚不清晰，基本公共服务均等化的重要性也没有显现。

胡锦涛同志2003年8月28日至9月1日在江西考察工作时，第一次提出“科学发展观”的概念。在2003年10月14日党的第十六届三中全会第二次全体会议上，正式提出要树立和落实科学发展观。在科学发展观提出以前，我国长期以来重视经济发展，忽视社会建设，由此造成了经济社会发展极不平衡的局面，也产生了一系列社会问题。在这样的大背景下，北京市也一直以经济发展为主，把社会发展放在从属地位，在政府投入、资源配置等方面更加强调整效率，资源相对高度集中于经济发展，而对社会公共服务重视不足。由此造成了经济社会“一条腿长、一条腿短”的局面。这一阶段，对社会发展领域主要用“社会事业”来描述，社会公共服务的概念尚未广泛提出，因此对社会公共服务提供的方式和标准也基本没有形成相对统一的认识。

第二阶段，2003年—2005年，社会发展的重要性日益提上日程，政府投资重点开始转变。

党的十六大以来，中央提出了科学发展观、构建社会主义和谐社会等一系列重大战略思想，并对北京市的工作作出了一系列重要指示，为推动北京市社会发展和改革指明了方向。

在这个阶段，随着对社会发展重要性认识的不断深入，北京市调整了政府投资思路，2004年提出了“两个转移”和“五个倾斜”的投资战略。“两个转移”即推进政府投资向郊区转移，引导社会投资向优势产业转移；“五个倾斜”即政府投资向城市道路交通、郊区基础设施、公共卫生建设和农村义务教育、节水和生态环境、高新技术和现代制造业五个领域倾斜，通过安排市级资金支持郊区重点项目建设，切实改善郊区发展的薄弱环节，提高郊区的综合竞争力和承载力，提升郊区基本公共服务水平。北京市政府连续两年的战略投资转变取得了积极成效，政府投资在郊区与城区的比例实现了由2003年的20:80到2004年的40:60，2005年的50:50。经过几年的大力建设，到“十五”期末，北京市社会公共服务体系建设基本完成。各级各类学校教育体系基本完备；以突发公共卫生事件应急机制和疾病预防控制、医疗救治、执法监督、公共卫生信息系统等为主要内容的公共卫生体系初步建立；以文化馆、图书馆为核心的公共文化服务体系基本建成；养老助残服务体系、社会救助体系等基本建立；首都治安整体防控体系、交通科学管理体系等基本形成。一是基本社会公共服务初步普及。九年义务教育全面普及，高中阶段入学率达到98%；城乡社区卫生服务网络社区覆盖率达到81%；广播电视基本实现“村村通”；100%的街道、乡镇

和社区配建了全民健身工程；全面建立了覆盖城乡居民的最低生活保障制度。二是社会公共服务供给丰富。教育、医疗卫生、文化体育、公共安全保障等社会公共服务资源的人均拥有量全国领先。在全国率先进入高等教育普及化阶段，高考录取率达到70%以上；千人医院床位数和执业医师数分别达到6.65张、4.32人；人均公共图书馆藏书2.7册；人均体育场地面积达到1.35平方米。三是社会发展综合水平稳步提升。教育、医疗卫生、文化体育等发展水平全国领先，一些指标接近或达到发达国家水平。2005年，人均受教育年限达到10.5年，高等教育毛入学率达到53%；婴儿死亡率为4.35‰，孕产妇死亡率为15.91/10万，人均期望寿命达到80.09岁；全国文化中心地位得到加强；全民健身活动日益普及，竞技体育水平实现新的提升。在世界主要首都城市中，北京是刑事犯罪率、交通死亡率、火灾发生率较低的城市。

在公共服务水平较低的阶段，公共服务的重点放在如何快速提升服务水平上，均等化的问题尚未显现。在北京市公共服务体系基本完善，公共服务水平整体有了较大提升之后，城乡间、区域间、人群间公共服务的差异逐渐显露，问题和矛盾也浮出水面，开始对公共服务均等化有了相关的诉求和需要，因此对均等化问题的关注也日益强烈。

第三阶段，“十一五”时期，将社会公共服务均等化写入“十一五”社会公共服务规划目标，社会公共服务水平迅速提升。

从国家层面来看，2006年3月，十届全国人大四次会议通过的《“十一五”规划纲要》提出了“逐步推进基本公共服务均等化的任务”，同年十月，中共十六届六中全会决定将“逐步实现基本公共服务均等化”作为完善公共财政制度的目标。2007年10月，中共十七大从缩小发展差距和完善公共财政体系的角度进一步强调了基本公共服务均等化的重要作用。2008年全国两会政府工作报告特别强调了“基本公共服务均等化”。

从北京来看，《北京市“十一五”时期社会公共服务发展规划》中首次提到基本社会公共服务均衡化的概念，提出要大力推进公共服务提供社会化、基本社会公共服务均衡化、社会发展水平现代化，为建设社会主义和谐社会首善之区提供坚实保障。

这一阶段，全市社会公共服务供给能力明显提高，社会公共服务体系日趋完善，基础教育、医疗卫生、文化体育、公共安全等服务资源人均拥有量和保障水平全国领先，一些指标接近或达到发达国家水平。6岁以上人口平均受教育年限比2005年增加1.5年，高等教育毛入学率比“十五”末提高7%。全民健康促进行动广泛开展，人均期望寿命80.81岁。公共卫生突发事件处置和应急能力显著提高。卫生技术人员、医疗机构实有床位数分别比2005年增长42.5%、17.5%。国家博物馆改扩建、国家大剧院、梅兰芳大剧院、北京电视中心等重大文化设施相继落成，四级公共文化设施服务网络基本形成。城镇新增就业超过200万人，城镇登记失业率控制在2%以内。累计发放社保卡825万张，1779家定点医疗机构实现了持卡实时结算。养老机构床位由“十五”末的3万张增加到7万张。市消防教育训练基地、1个市级、6个区县级消防指挥中心和34座消防站相继建成，三级消防体系初步形成。社会治安防控体系不断完善，群众安全感显著增强。广大市民从发展和改革成果中得到了更多实惠，社会发展总体水平再上一层楼，位居全国前列。

与此同时，基本公共服务均等化取得新成效。坚持基本公共服务公平享有和统筹发展理念，加快服务资源城乡一体化配置，集中力量实施了一批覆盖城乡的民生工程，城乡、区域和群体之

间基本公共服务水平差距不断缩小。累计在 10 个远郊区县创办 24 所名校分校。完成 3304 个社区卫生服务中心（站）标准化建设，基层医疗卫生机构诊疗人次占全市总诊疗比重达到 30% 以上。建成 166 个“一刻钟社区服务圈”示范点，完成 1276 个城市社区服务站建设，实现城市社区服务站全覆盖，四级社区服务网络基本形成。

但是，公共服务在城乡、区域之间的差距仍然存在，部分领域甚至呈现扩大的态势，也成为社会发展中的一道难题。

第四阶段，“十二五”时期以来，基本公共服务体系继续完善，要实现更高层次上的均等化。

2012 年，国务院出台《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，从国家政策层面界定了基本公共服务的定义、范围和标准，同时指出基本公共服务均等化是指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务，其核心是机会均等，而不是简单的平均化和无差异化。并以表格形式明确了 9 大类 80 个基本公共服务项目。除 6 项不涉及我市、2 个项目尚无相应统计数据、2 个项目与国家统计口径不完全一致外，我市已有 36 个项目超过国家标准，34 个项目达到国家标准。综合来看，我市基本公共服务发展已基本达到或超过国家规划提出的标准。

《北京市“十二五”时期社会公共服务发展规划》中对“基本公共服务均等化”作了专门的定义。基本公共服务均等化：是政府按照“基本、平等、普遍、均衡”的原则，为全体公民提供的与经济社会发展阶段水平相适应的，机会均等、水平大致相等的基本公共服务。均等化并不是强调所有居民都享有完全一致的基本公共服务，而是在承认城乡、区域、人群间差别的前提下，保障居民都享有一定标准之上的基本公共服务，其实质是“底线均等”。均等化是一个由低到高、最后实现结果均等的进程。

“十三五”时期，是我国全面建成小康社会的决战时期、全面深化改革的攻坚时期、全面推进依法治国的关键时期。同时也是北京适应经济社会发展新常态，把握城市战略新定位，构建高精尖经济结构，提升城市国际影响力的重要时期。在京津冀协同发展背景综合解决城市人口问题、交通问题、环境问题的重要时期。还是各区县建设“和谐宜居首善之都”，融入京津冀协同发展，特别是城市发展新区和远郊区县承接中心城产业和人口疏解，实现经济社会又好又快发展的重要战略机遇期。在这一时期，如何更好地推动郊区县基本公共服务水平提升，促进北京市基本公共服务均等化在更高水平上的实现，对于实现京津冀协同发展战略目标和建设“和谐宜居首善之都”的战略定位至关重要。

三、适应北京发展阶段的基本公共服务均等化评价模型

（一）和谐宜居之都视角下的基本公共服务基本理念

围绕基本公共服务的研究数量很多、角度各异，各种流派、各方视角莫衷一是，但对基本公共服务的认识仍存在一定的共性或者说相通之处，可以用于支撑北京市建设国际一流和谐宜居之都，具体包括五个方面：

1. 基本公共服务内容的相对性和统一性

基本公共服务的内容无法统一规定，由于政府财力不同，社会发展程度不同，居民消费水平

不同,不同国家(地区)基本公共服务的内容是不同的。但是,在一个国家或地区范围内,每一个居民都有权平等享受基本公共服务。这就要求必须有统一的“国家标准”,这样才能衡量不同地域、不同阶层的公民是否享受到基本公共服务,才能谈均等化的问题。

2. 基本公共服务均等化不等于基本公共服务平均化

基于公平原则和社会水平不同阶段的均等化,是将贫富差控制在合理范围内,促进城乡之间、经济社会之间、区域之间协调发展,确保全体人民公平分享经济社会发展成果;平均化则是对公共资源单纯的等份分配,既不公平又无效率。

3. 区域间基本公共服务成本的差异化

由于不同地区的经济社会等诸多方面存在差异性,所以不同地区政府提供基本公共服务的成本可能不一,甚至存在显著差距。这是实现基本公共服务均等化必须考虑的因素。

4. 基本公共服务均等化应强调机会均等和效果大致相等

尽管每个人的天赋能力不同,所占有的资源也不尽相同,但在享受基本公共服务的机会方面应该是均等的,同时全体公民不论地域、民族、性别、收入及身份差异如何,都能获得与经济社会发展水平相适应、结果大致均等的基本公共服务。

5. 要尊重社会成员的自由选择权

尊重人民的自由选择权与尊重人民享有均等的基本公共服务权利并不矛盾。而且,即使是在基本公共服务的框架之内,也应想方设法让人们有自由选择的空间,不能把基本公共服务均等化搞成计划经济时代的“配给制”。

需要特别说明的是,因为均等化本身即是一个相对概念,而并没有一个绝对的标准,它所取的是在某一标准之下,在供给与需求之间、区域与区域之间、城市与农村之间、群体与群体之间进行比较而得出的结论。这一标准是依经济社会发展阶段而变动,标准的高低直接决定了均等化程度的高低。因此,均等化评价模型所采用的标准,必须与北京不同经济社会发展阶段相适应。

(二) 基本公共服务均等化的研究维度

以上述研究视角为基础,结合北京实际情况构建本研究的全维度模型。对北京而言,基本公共服务不均等的问题突出表现在中心城、发展新区和远郊区县三者之间。在本研究当中,不预作假设,客观按照功能核心区、拓展区、发展新区和生态涵养区的传统划分来研究城乡间的公共服务不均等问题。由于基本公共服务的不均等集中表现在公益性上,即价格的可及性和服务的可及性,对应可以从财政投入、产出规模、覆盖人群、服务质量等环节来进行评价。综合得到以下全维度模型(见表1)。

(三) 基本公共服务均等化的评价指标选取

《国家“十二五”基本公共服务规划》中将基本公共服务划分为基本公共教育、劳动就业服务、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、人口和计划生育、基本住房保障、公共文化体育和残疾人公共服务九大领域。

表 1 基本公共服务均等化的研究维度

	区域			
	功能核心区	功能拓展区	发展新区	生态涵养区
财政投入	✓	✓	✓	✓
产出规模	✓	✓	✓	✓
覆盖人群	✓	✓	✓	✓
服务质量	✓	✓	✓	✓

结合北京市发展的实际情况，对于已经在全市层面实现高度统筹的领域，或者主要由市级政策支持保障服务供给的领域，不予分析。因此，重点在基本公共教育、社会保险、基本社会服务、基本医疗卫生、基本住房保障以及公共文化体育六大领域选取指标进行评价，同样，在以上六个领域中，存在已经在全市层面实现高度统筹的，或者主要由市级政策支持保障服务供给的部分，在此也不作分析，如，养老保险、工伤失业保险等。

此外，指标选取严格依据财政投入、产出规模、覆盖人群、服务质量等四个维度进行，另外选取一些反映户籍人口、非户籍人口之间的均等化问题的指标。在部分领域中，不存在关于上述维度的比较价值或可能的，不予选取指标，如，社会救助的服务质量、住房保障的服务质量等。

综上，社会保险领域主要选择新农合指标，基本社会服务主要针对养老和社会救助。以此为基础，综合考虑指标数据的可得性、代表性，建立如下评价指标（见表 2）。

表 2 基本公共服务均等化程度评价指标①

序号	类别	指标	单位	备注
1	基本 情况	地方公共财政预算支出	亿元	
2		固定资产投资总额	亿元	
3		地区生产总值	亿元	
4		城镇居民人均可支配收入	元	
5		农村居民人均纯收入	元	
6		常住人口	人	
7		其中：户籍人口	人	
8		从业人口	人	

① 表内指标口径基本与《2013 年北京市统计年鉴》保持一致，部分指标特别说明如下：地方公共财政预算支出：与“区县义务教育经费总支出”“区县公共卫生经费总支出”“区县老年福利机构财政支出总额”以及“公共体育设施运营维护支出”等同口径。义务教育在籍不在校人数：指义务教育阶段学生在校拥有学籍但在未说明原因的情况下超过 30 天未上学。非京籍人口疫苗接种量：指卫生机构为非京籍人口提供国家强制性免费接种疫苗的总支数。升入示范性高中的学生占比：指中考进入全市 68 所示范性普通高中的学生占当年初中毕业离校总人数的比重。

续表

序号	类别	指标	单位	备注
9	教育	区县义务教育经费总支出	元	
10		小学初中校专任教师数	人	
11		其中：拥有高级职称的教师数	个	
12		义务教育学位数	个	
13		其中：民办学校学位占比	%	
14		义务教育在校生总人数	人	
15		其中：非京籍学生占比	%	
16		义务教育在籍不在校人数	人	
17		拥有游泳馆的小学初中校占比	%	
18		升入示范性高中的学生占比	%	
19	卫生	区县公共卫生经费总支出	元	
20		卫生技术人员总数	人	
21		其中：执业（助理）医师	人	
22		注册护士	人	
23		区内三甲医院数量	个	
24		医院床位数	张	
25		区内二级（含）以上医院病床使用率	%	
26		院前急救平均反应时间	分钟	
27		精神病人建档率	%	
28		老年人健康管理人数	人	
29	社保	医院诊疗人次数	千人次	
30		平均期望寿命	岁	
31		婴幼儿死亡率	%	
32		孕产妇死亡率	%	
33		非京籍人口疫苗接种量	支	
34		新农合参合患者住院实际补偿比		
35		新农合参合患者门诊实际补偿比		
36		区县老年福利机构财政支出总额	元	
37		老年福利机构床位总数	张	
38		其中：公办养老床位总数	张	
39	养老	养老床位供需比		
40		老年福利机构收养总人数	人	

续表

序号	类别	指标	单位	备注
41		医疗救助总支出	元	
42	救助	医疗救助受益人数	人	
43		其中：非京籍人数	人	
45	体育	公共体育设施运营维护支出	元	
46		公共体育用地总面积	平方米	
47	住保	保障房轮候家庭数	个	
48		保障房年供给量	套	

需要强调的是，48 个指标并非各自独立，而是相互关联，共同构成一个指标框架而非指标体系，最终形成一个研究北京市基本公共服务均等化现状和特征的路径，而并非仅仅测算出某个数据来对均等化程度进行片面评价。

为了便于分析，我们将各领域的具体指标按照财政投入、产出规模、覆盖人群、服务质量等环节进行了分类（表 3）。

表 3 基本公共服务均等化程度评价指标的分类

类别	指标	单位
财政投入	区县义务教育经费总支出	元
	区县公共卫生经费总支出	元
	区县老年福利机构财政支出总额	元
	医疗救助总支出	元
	公共体育设施运营维护支出	元
	小学初中校专任教师数	人
	其中：拥有高级职称的教师数	个
	义务教育学位数	个
	义务教育在校生总人数	人
	卫生技术人员总数	人
产出规模	其中：执业（助理）医师	人
	注册护士	人
	医院床位数	张
	医院诊疗人次数	千人次
	老年福利机构床位总数	张
	其中：公办养老床位总数	张
	老年福利机构收养总人数	人
	医疗救助受益人数	人
	公共体育用地总面积	平方米
	保障房年供给量	套

			续表
类别	指标	单位	
覆盖人群	其中：非京籍学生占比	%	
	义务教育在籍不在校人数	人	
	非京籍人口疫苗接种量	支	
	养老床位供需比		
	其中：非京籍人数	人	
	拥有游泳馆的小学初中校占比	%	
	升入示范性高中的学生占比	%	
服务质量	区内三甲医院数量	个	
	区内二级（含）以上医院病床使用率	%	
	院前急救平均反应时间	分钟	
	精神病人建档率	%	
	老年人健康管理人数	人	
	平均期望寿命	岁	
	婴幼儿死亡率	%	
	孕产妇死亡率	%	
	新农合参合患者住院实际补偿比		
	新农合参合患者门诊实际补偿比		
其他	其中：民办学校学位占比	%	
	保障房轮候家庭数	个	

四、北京市基本公共服务均等化评价与分析

（一）各功能区经济社会发展概况

2006年出台的北京市“十一五”功能区域发展规划将北京市18个（现为16个）区县划分成了四大功能区，即首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区。四个区域分别承载不同的城市功能，在经济社会发展水平上差距较大（见表4）。

本研究拟以四个功能区作为进行北京市区域间公共服务均等化程度比较的基本参照，并在此基础上，按照各区县基本公共服务供需的具体情况进行重新聚类，以形成针对北京市城乡间基本公共服务均等化程度进行分析的切入口。

表 4 北京市四大功能区经济社会发展概况

		地方公共 财政预算 支出	固定资产 投资总额	地区生产 总值	城镇居民 人均可 支配收入	农村居民 人均纯收入	常住人口	其中： 户籍人口
		亿元	亿元	亿元	元	元	万人	万人
首都功能核心区	单位							
	东城	168.96	195	1571.1	41676	—	90.9	—
	西城	286.6	213	2825.7	43479	—	130.3	140.3
城市功能拓展区	朝阳	316.8	1217	3963.6	41035	24426	384.1	198.0
	海淀	442.77	775.1	3835.2	45952.7	24673	357.6	235.3
	丰台	152.2	752	1007.8	37886	20442	226.1	141.1
	石景山	61.25	162.9	365.2	38657	—	64.4	37.6
	通州	125.49	590.8	500.3	33662	17925	132.6	—
城市发展新区	顺义	124.51	470	1232.2	33329	17703	98.3	60.0
	大兴	135.2	506	431.6	34128	17044	150.7	63.0
	昌平	123.25	551.9	557.2	32495	16756	188.9	57.3
	房山	144.8	493.7	481.8	32886.2	16916.4	101	78.6
	怀柔	75.6	138.3	200.4	32519.3	16356	37.7	27.8
生态涵养发展区	门头沟	76.1	230	124.2	35141	17408	30.3	24.9
	密云	89.6	165.1	195.1	32538	16202	47.6	43.0
	平谷	82.36	141.2	168.7	32933	16865	42.2	39.9
	延庆	79.04	77.65	92.2	31132	15504	31.6	28.1

（二） 财政投入维度——城区规模大， 郊区生均高

仅从教育来看，义务教育经费总支出方面，最高的朝阳 56.92 亿元，最低的怀柔 6.12 亿元；而义务教育经费支出占财政比重方面，最高的朝阳 18%，最低 的房山 7%。不仅在城郊区之间存在不小差距，在城区内部也存在差距，如海淀义务教育经费支出占财政比重仅为 10%，与延庆、密云、平谷等远郊区县相当，而在远郊区县内部，无论从规模还是比重来看，差距都较小，比较均等。

究其原因，一方面，各区县对义务教育的重视程度不一，且发展基础差距较大；另一方面，各区县人口结构差别较大，因此在对义务教育的需求方面差距也较大。以上这些差距并不完全由所在功能区决定。

另外，从生均义务教育经费和学位均义务教育经费方面进行比较，受义务教育学位不饱和的影